



Bruksela, dnia 26.3.2013
COM(2013) 167 final

**KOMUNIKAT KOMISJI DO PARLAMENTU EUROPEJSKIEGO, RADY,
EUROPEJSKIEGO KOMITETU EKONOMICZNO-SPOŁECZNEGO I KOMITETU
REGIONÓW**

**Międzynarodowe porozumienie w sprawie zmiany klimatu planowane na 2015 r:
Kształtowanie międzynarodowej polityki przeciwdziałania zmianie klimatu po 2020 r.**

Komunikat konsultacyjny
{SWD(2013) 97 final}

**KOMUNIKAT KOMISJI DO PARLAMENTU EUROPEJSKIEGO, RADY,
EUROPEJSKIEGO KOMITETU EKONOMICZNO-SPOŁECZNEGO I KOMITETU
REGIONÓW**

**Międzynarodowe porozumienie w sprawie zmiany klimatu planowane na 2015 r:
Kształtowanie międzynarodowej polityki przeciwdziałania zmianie klimatu po 2020 r.**

Komunikat konsultacyjny

Niniejszy komunikat konsultacyjny stanowi zaproszenie do debaty między państwami członkowskimi, instytucjami UE i zainteresowanymi stronami w sprawie jak najlepszego sposobu opracowania międzynarodowego systemu rozwiązań dotyczących zmian klimatu na lata 2020–2030. Określa on kontekst i zawiera zestaw pytań służących do kształtowania tej debaty. Dodatkowe informacje przedstawiono w osobnym dokumencie roboczym służb Komisji.

1. PILNA POTRZEBA PODNIESIENIA POZIOMU AMBICJI

Pierwsza dekada XXI wieku była rekordowo ciepła, a latem 2012 r. zaobserwowano bezprecedensowe topnienie pokrywy lodowej na Morzu Arktycznym. Ekstremalne zdarzenia pogodowe, których byliśmy świadkami w 2012 r., takie jak skrajne susze i pożary lasów w Europie Południowej i w USA, a następnie niespotykane wcześniej burze i powodzie w Azji, regionie Karaibów i Ameryce Północnej są potwierdzeniem prognoz naukowych, według których częstotliwość i skutki takich zjawisk będą się nasilać wraz ze zmianą klimatu (choć każde z tych zdarzeń z osobna trudno powiązać ze zmianą klimatu). Mimo że globalny wzrost gospodarczy wyhamował, emisje gazów cieplarnianych spowodowane działalnością człowieka wywołują ciągły silny wzrost globalnego ocieplenia.

Choć naukowo wyjaśnione przyczyny zmiany klimatu są oczywiste, a jej skutki coraz bardziej widoczne, działania na rzecz walki ze zmianą klimatu nadal są niewystarczające. Najnowsze sprawozdanie UNEP dotyczące niwelowania rozbieżności pokazuje, że podjęte przez państwa bezwarunkowe zobowiązania do ograniczenia emisji gazów cieplarnianych, jeśli zostaną w pełni wdrożone, pozwolą osiągnąć nie więcej niż jedną trzecią tego, co byłoby konieczne do roku 2020, aby zapobiec niebezpiecznemu podwyższeniu średniej światowej temperatury o 2° C w stosunku do poziomu sprzed epoki przemysłowej. W aktualnym raporcie Banku Światowego przewiduje się, że nawet jeśli zobowiązania te zostaną spełnione, istnieje 20-procentowe prawdopodobieństwo, że świat znajdzie się na drodze ku podwyższeniu temperatury o ponad 4° C do 2100 r. Byłby to ponad pięciokrotny wzrost w porównaniu z obecnym wzrostem globalnej temperatury na świecie, wiążący się ze skrajnie poważnym zagrożeniem dla mechanizmów niezbędnych dla ludzkiego życia.

Tylko działając wspólnie, bez najmniejszej zwłoki i na najwyższym poziomie ambicji, można uniknąć najgroźniejszych konsekwencji szybkiego ocieplenia planety. Z najnowszych badań i analiz wynika, że w dalszym ciągu możemy to osiągnąć, oraz że pójście tą drogą może przynieść wiele innych korzyści. Przykład krajów, które zaczęły już realizować strategie rozwoju niskoemisyjnego, pokazuje, że znaczne ograniczenie emisji gazów cieplarnianych można osiągnąć przystępnym kosztem, i może ono przynieść tak różnorodne korzyści, jak nowe miejsca pracy, bezpieczeństwo energetyczne kraju, usprawnienie transportu miejskiego, niższe rachunki za energię (dzięki oszczędności energii i zwiększeniu wydajności) oraz poprawa jakości powietrza. Mimo powszechnego przekonania, że ograniczenie stosowania paliw kopalnych leży w ich narodowym interesie, wiele krajów – szczególnie w obecnej

sytuacji gospodarczej – nadal obawia się negatywnych skutków gospodarczych lub nie dysponuje odpowiednimi narzędziami i środkami umożliwiającymi dalsze działania. Skutkiem tego globalny poziom ambicji jest niewystarczający.

W 2011 r. społeczność międzynarodowa rozpoczęła negocjacje dotyczące nowego międzynarodowego porozumienia w sprawie podjęcia wspólnych działań na rzecz ochrony klimatu Ziemi. Porozumienie to, które ma zostać sfinalizowane do końca 2015 r. i obowiązywać od 2020 r., jest obecnie negocjowane w procesie określanym jako „platforma z Durbanu dotycząca zwiększenia działań na rzecz ochrony klimatu”.

Negocjacje w ramach platformy z Durbanu opierają się na dwóch nurtach prac: pierwszy dotyczy przyjęcia nowego porozumienia międzynarodowego do 2015 r., a drugi ma na celu podniesienie poziomu ambicji przed rokiem 2020, kiedy wejdzie w życie porozumienie z 2015 r. Chociaż w niniejszym komunikacie konsultacyjnym kładzie się nacisk na pierwszy nurt – pracę nad porozumieniem w 2015 r. – to działania, które podejmiemy od chwili obecnej do 2020 r. będą kluczowe, jeśli chodzi o właściwe ukierunkowanie polityki.

2. MIĘDZYNARODOWA POLITYKA PRZECIWDZIAŁANIA ZMIANIE KLIMATU: AKTUALNA SYTUACJA, WYZWANIA I SZANSE NA LATA 2020-2030

Porozumienie w 2015 r. musi umożliwić scalenie do 2020 r. obecnie istniejącej mozaiki wiążących i niewiążących ustaleń na podstawie ramowej konwencji Narodów Zjednoczonych w sprawie zmian klimatu (Konwencja) w jeden kompleksowy system. UE i kilka innych krajów europejskich, jak również Australia, postanowiły przystąpić do prawnie wiążącego drugiego okresu rozliczeniowego w ramach protokołu z Kioto jako środka przejściowego na lata 2012–2020 r. W tym samym okresie kolejne sześćdziesiąt państw, w tym Stany Zjednoczone Ameryki (USA), główne gospodarki wschodzące, kraje o niskim bądź średnim dochodzie, jak również kraje najsłabiej rozwinięte, zobowiązały się do różnego rodzaju redukcji i ograniczania emisji w ramach Konwencji. Zobowiązania te, podjęte w następstwie konferencji kopenhaskiej w sprawie zmiany klimatu, która odbyła się pod koniec 2009 r., formalnie podjęto rok później w Cancún jako niewiążące prawnie zobowiązania w ramach Konwencji (więcej informacji na ten temat znajduje się w uzupełniającym dokumencie roboczym służb Komisji).

Jednostronny lub „oddolny” charakter procesu podejmowania zobowiązań Kopenhaga – Cancún, umożliwił szersze podejście międzynarodowe. Po raz pierwszy USA, Chiny, Indie, Brazylia, Republika Południowej Afryki, UE i inne kraje zobowiązały się na szczeblu międzynarodowym do realizacji określonych krajowych strategii w dziedzinie klimatu w ramach jednej inicjatywy. Jednakże, oprócz tego, że mają one charakter dobrowolny, niektóre zobowiązania podjęte przez duże gospodarki są uwarunkowane – na przykład podjęciem przez inne kraje bardziej ambitnych działań i dostępnością środków finansowych. Co więcej, jak już wspomniano, obecne zobowiązania, jeśli zostaną w pełni wykonane, mają umożliwić osiągnięcie mniej niż jednej trzeciej tego, co jest potrzebne do utrzymania wzrostu temperatury poniżej 2° C.

Kształtując porozumienie w 2015 r., będziemy musieli wyciągnąć wnioski z sukcesów i niedociągnięć Konwencji, protokołu z Kioto oraz procesu Kopenhaga – Cancún. Konieczne będzie odejście od paradygmatu północ – południe, odzwierciedlającego sytuację na świecie w latach 90. ubiegłego wieku, aby stworzyć nowy wzorzec oparty na wzajemnej zależności i wspólnej odpowiedzialności. W porozumieniu w 2015 r. należy sprostać wyzwaniu, jakim jest zaangażowanie wszystkich dużych gospodarek, w tym USA, Chin, Indii i Brazylii, które dotychczas unikały prawnie wiążących zobowiązań do redukcji emisji gazów cieplarnianych. Porozumienie musi opierać się na obecnych systemach wspierania krajów, zwłaszcza tych w

najtrudniejszej sytuacji, w ich staraniach na rzecz przystosowania się do nieuniknionej zmiany klimatu. Co najważniejsze, musi ono zapewnić pomost między obecnie istniejącą mozaiką ustaleń i podejściem oddolnym, w dużej mierze opartym na niewiążących decyzjach, a prawnie wiążącym porozumieniem, które skutecznie połączy oddolne i odgórne podejścia i wprowadzi świat na taką ścieżkę redukcji emisji, która umożliwi utrzymanie wzrostu temperatury na świecie poniżej 2 ° C.

Porozumienie będzie musiało odzwierciedlać zmiany, jakie zaszły na świecie od 1990 r., kiedy rozpoczęły się negocjacje w sprawie klimatu, oraz uwzględniać przyszłe zmiany, które nastąpią do 2030 r. Będzie ono funkcjonowało w kontekście, w którym (zob. uzupełniający dokument roboczy służb Komisji):

- dzięki badaniom naukowym zostaną wyeliminowane wszelkie wątpliwości co do tego, że sami powodujemy ocieplenie planety;
- gospodarki wschodzące będą coraz poważniejszym źródłem rozwoju gospodarczego i emisji gazów cieplarnianych;
- nadal będą istnieć poważne wyzwania w zakresie zrównoważonego rozwoju;
- przeciwdziałanie zmianie klimatu przyniesie również dużo innych możliwości;
- rozwój światowego handlu będzie w dalszym ciągu powodował problemy dotyczące emisji związanych z produkcją i zapobieganiem ucieczce emisji (przenoszeniu wysokoemisyjnej działalności z krajów o wysokim poziomie ambicji do krajów o niskim poziomie ambicji).

3. PODSTAWY POROZUMIENIA W 2015 R.

W procesie opracowywania i wdrażania porozumienia w 2015 r. trzeba będzie sprostać takim wyzwaniom, jak:

- **Wprowadzenie niezbędnego poziomu ambicji w zakresie redukcji globalnych emisji**

Poprzednie negocjacje doprowadziły do deklaracji i zobowiązań, które nie są wystarczająco ambitne. W przypadku porozumienia w 2015 r. należy bezwzględnie uniknąć podobnej sytuacji, aby zapobiec niebezpiecznej zmianie klimatu. Po raz pierwszy negocjacje mają opierać się na długoterminowym celu zakładającym wprowadzenie świata na ścieżkę, która pozwoli utrzymać globalne ocieplenie na poziomie poniżej 2° C w porównaniu z poziomem sprzed epoki przemysłowej. Wydaje się jednak mało prawdopodobne, że rządy uzgodnią dokładny sposób sprawiedliwego podziału odpowiedzialności za realizację tego celu w 2015 r. Nowe porozumienie, oprócz tego, że jest oparte na poczuciu wspólnej odpowiedzialności i zakłada sprawiedliwe indywidualne punkty wyjścia do osiągnięcia tego celu, powinno również zapewnić narzędzia i procesy, umożliwiające dalsze podnoszenie indywidualnych i zbiorowych ambicji. Musi istnieć możliwość dynamicznego dostosowywania porozumienia, co umożliwi jego regularne przeglądy i przewidywane podniesienie poziomu ambicji. Ponadto porozumienie musi umożliwić wykazanie, że kraje mogą więcej osiągnąć wspólnie niż indywidualnie, a także powinno umożliwić uniknięcie sytuacji, w której kraje będą czekać z podjęciem działań na inne państwa. Ponadto musi przewidywać zachęty do podnoszenia poziomu ambicji i zniechęcać do obniżania go.

Pytanie 1:

W jaki sposób zaprojektować porozumienie w 2015 r. tak, aby zagwarantować, że kraje będą mogły dążyć do zrównoważonego rozwoju gospodarczego, a jednocześnie zachęcać je do równego i sprawiedliwego udziału w redukcji globalnej emisji gazów cieplarnianych, która umożliwi osiągnięcie celu ocieplenia klimatu o mniej niż 2° C? W jaki sposób możemy uniknąć powtórzenia się obecnej sytuacji, w której istnieje rozbieżność między dobrowolnymi zobowiązaniami a poziomem redukcji, który są wymagany do utrzymania wzrostu globalnej temperatury poniżej 2° C?

- **Umożliwienie udziału wszystkich dużych gospodarek i wszystkich sektorów w globalnych działaniach na rzecz łagodzenia skutków zmiany klimatu**

Skuteczność w zakresie ochrony środowiska będzie wymagać uczestnictwa wszystkich dużych gospodarek i wszystkich sektorów w sposób porównywalny, sprawiedliwy, przejrzysty i odpowiedzialny oraz maksymalnie ograniczający ryzyko ucieczki emisji. Zapewnienie wkładu wszystkich dużych gospodarek i wszystkich sektorów ma zatem zasadnicze znaczenie. Bez takiego porozumienia poszczególne państwa i regiony mogą nadal opóźniać podniesienie swojego poziomu ambicji w zakresie klimatu w stosunku do tego, co zamierzają zrobić ich konkurenci. Aby uniknąć takiej sytuacji, porozumienie w 2015 r. mogłoby zachęcać i motywować kraje do szybszego podejmowania ambitnych zobowiązań i pomogłoby wyrównać szanse obecnych liderów i tych, którzy pozostają w tyle.

Pytanie 2:

W jaki sposób dzięki porozumieniu w 2015 r. można zapewnić jak największy udział wszystkich dużych gospodarek i sektorów oraz zminimalizować potencjalne ryzyko ucieczki emisji między wysoce konkurencyjnymi gospodarkami?

- **Włączenie w główny nurt polityki problematyki zmian klimatu oraz wzajemne wzmocnienie procesów i inicjatyw**

Polityka przeciwdziałania zmianie klimatu nie może istnieć samodzielnie, lecz służy wspieraniu wzrostu gospodarczego oraz agendy zrównoważonego rozwoju, jak również pomaga w tworzeniu nowych możliwości zatrudnienia. Polityka przeciwdziałania zmianie klimatu, bez względu na to, czy odnosi się do łagodzenia skutków zmiany klimatu, czy przystosowania się do nich, musi być w pełni włączona w główny nurt wszystkich obszarów polityki i stanowić kluczowy element tworzenia strategii i polityk w dziedzinach energii, transportu, przemysłu, rolnictwa, leśnictwa, oraz w szerszym obszarze zrównoważonego rozwoju.

W porozumieniu w 2015 r. należy przyjąć i wzmocnić szersze cele w zakresie zrównoważonego rozwoju oraz wspierać pełne włączenie celów związanych ze zmianą klimatu do stosownych obszarów polityki. Dotyczy to też działań, które zostaną podjęte w następstwie konferencji Rio+20 oraz przeglądu milenijnych celów rozwoju do 2015 r., jak również realizacji umów, takich jak konwencja o różnorodności biologicznej. Prace te stanowią okazję do podjęcia wyzwań związanych ze zmianą klimatu oraz jej oddziaływaniem w zakresie eliminowania ubóstwa i trzech filarów zrównoważonego rozwoju (środowiskowego, gospodarczego i społecznego), gdzie mogą one przynieść dodatkowe korzyści. W związku z tym Komisja zaproponowała wspólne podejście na rzecz zapewnienia „godnego życia dla wszystkich do roku 2030”, łączące różne wątki prac w zakresie procesu monitorowania (Rio+20) oraz przeglądu milenijnych celów rozwoju.

Ponadto ważne jest, aby wspierać dwustronne, wielostronne i regionalne inicjatywy, które uzupełniają i przyspieszają działania w ramach Konwencji. Te dodatkowe inicjatywy mogłyby zachęcić kraje, a także sektor prywatny i społeczeństwo obywatelskie, do poczynienia postępów w ograniczaniu emisji dzięki bardziej ukierunkowanym działaniom zbiorowym. Jako obecne przykłady takich inicjatyw można wymienić: inicjatywę dotyczącą wycofywania dotacji na paliwa kopalne w ramach grupy G20, inicjatywy podejmowane w kontekście procesu Rio+20 oraz starania na rzecz redukcji emisji krótkotrwałych zanieczyszczeń, w tym fluorowęglowodorów (HFC).

Pytanie 3:

W jaki sposób porozumienie w 2015 r. może najskuteczniej zachęcić do włączenia kwestii zmiany klimatu do głównego nurtu stosownych obszarów polityki? W jaki sposób można wspierać uzupełniające się procesy i inicjatywy, w tym te realizowane przez podmioty niepubliczne?

4. PROJEKTOWANIE POROZUMIENIA W 2015 R.

Runda negocjacji rozpoczęta w Durbanie w 2011 r. odzwierciedla kruchy, lecz niezwykle istotny konsensus międzynarodowy na temat charakteru porozumienia w 2015 r. Jeżeli ma ono przynieść więcej korzyści, niż dotychczas przyniosły Kioto, Kopenhaga i Cancun, porozumienie w 2015 r. musi mieć charakter globalny, czyli zawierać zobowiązania, które dotyczą wszystkich krajów – zarówno rozwiniętych, jak i rozwijających się. Musi być ambitne, czyli przewidywać zobowiązania, które są spójne z celem ograniczenia wzrostu średniej światowej temperatury do 2° C. Musi być skuteczne i w tym celu powinno umożliwiać wprowadzenie odpowiednich zachęt do wdrażania go i przestrzegania jego zapisów. Porozumienie musi być powszechnie postrzegane jako uczciwe i sprawiedliwe pod względem podziału zadań w zakresie ograniczenia emisji gazów cieplarnianych oraz kosztów przystosowania do nieuniknionej zmiany klimatu. Ponadto porozumienie w 2015 r. musi być prawnie wiążące. Tylko forma prawna skutkująca prawnie wiążącym instrumentem będzie odzwierciedlać najwyższy stopień woli politycznej koniecznej do przyjęcia niezbędnego poziomu ambicji i globalnego przejścia na gospodarkę niskoemisyjną; zagwarantuje, że zobowiązania będą ratyfikowane i wdrożone do prawa krajowego; zapewni długotrwałe zainteresowanie ze strony rządów, społeczeństwa obywatelskiego, biznesu i mediów; zapewni odpowiedni poziom przejrzystości i odpowiedzialności w odniesieniu do podjętych zobowiązań.

Porozumienie w 2015 r., musi koncentrować się na zachęcaniu państw i umożliwianiu im podejmowania nowych i ambitnych zobowiązań związanych z łagodzeniem skutków zmiany klimatu. Jednocześnie musi pozwolić na wyciąganie wniosków z funkcjonowania obecnego międzynarodowego systemu rozwiązań dotyczących zmian klimatu i wzmocnić ten system. Wiele objętych tym systemem instytucji, narzędzi i procesów, w tym ekofundusz klimatyczny, komitet ds. przystosowania, międzynarodowy proces oceny, przeglądu, konsultacji i analiz, komitet wykonawczy ds. technologii, strategię rozwoju niskoemisyjnego i krajowe plany przystosowawcze, dopiero rozpoczęło działalność, ale mogłyby w znacznym stopniu przyczynić się do projektu porozumienia w 2015 r.

Porozumienie w 2015 r., musi uwzględniać stan wiedzy naukowej, w tym 5. sprawozdanie oceniające Międzyrządowego Zespołu ds. Zmian Klimatu (IPCC), którego podsumowanie ma się zakończyć w październiku 2014 r., czyli rok przed przyjęciem porozumienia w 2015 r. Będzie musiało także być wystarczająco dynamiczne i elastyczne, aby dostosowywać się do postępu naukowego, lecz również do zmieniających się kosztów technologii oraz krajowych

lub regionalnych uwarunkowań społeczno-gospodarczych. W ramach niedawno uzgodnionego drugiego okresu rozliczeniowego protokołu z Kioto ustanowiono interesujący precedens koncepcji dynamicznego systemu poprzez opracowanie procedury przeglądu sprzyjającej zwiększaniu poziomu ambicji bądź zmniejszaniu rozbieżności w poziomach ambicji w okresie rozliczeniowym. Jednocześnie dynamikę tę będą musiały równoważyć przewidywalność i pewność, oczekiwane zwłaszcza przez przedsiębiorstwa.

- Łagodzenie skutków zmiany klimatu

Naukowcy twierdzą, że aby zapewnić szansę utrzymania wzrostu temperatury na poziomie poniżej 2° C, wzrost światowych emisji gazów cieplarnianych będzie musiał zostać zatrzymany przed 2020 r., a globalne emisje muszą od tej pory maleć z każdym rokiem. W związku z powyższym porozumienie w 2015 r. musi spełniać ambitny cel, jakim jest sprowadzenie światowych emisji do 2030 r. poniżej poziomów z 1990 r., co byłoby równoważne z globalną redukcją o 25% w stosunku do emisji z 2010 r.

Zobowiązania w procesie Kopenhaga–Cancun, w połączeniu z drugim okresem rozliczeniowym protokołu z Kioto, pozostawiły znaczną rozbieżność w poziomach ambicji, a jednocześnie wygenerowały ogromną różnorodność krajowych polityk i środków, w tym rynki uprawnień do emisji dwutlenku węgla, mające na celu zmniejszenie emisji w poszczególnych sektorach.

Równoległe do negocjacji dotyczących 2015 r. Konwencja i protokół z Kioto będą nadal działały na rzecz podniesienia przejrzystości i odpowiedzialności poprzez określanie wspólnych elementów sprawozdawczości, poprawę istniejących i opracowanie nowych mechanizmów rynkowych oraz zachęcanie do nawiązywania nowych międzynarodowych partnerstw w odniesieniu do różnych sektorów, gazów i polityk, na przykład rolnictwa i leśnictwa, transportu morskiego i lotniczego lub gazów cieplarnianych innych niż CO₂.

Pytanie 4:

Jakie kryteria i zasady powinny przyświecać określaniu sprawiedliwego podziału zobowiązań stron w zakresie łagodzenia skutków zmiany klimatu w porozumieniu w 2015 r. w odniesieniu do zobowiązań, które odzwierciedlają uwarunkowania krajowe, są powszechnie postrzegane jako uczciwe i sprawiedliwe i wspólnie umożliwiają uniknięcie zbyt niskich poziomów ambicji? Jakie perspektywy dla poszczególnych sektorów może otworzyć porozumienie w 2015 r.?

- Przystosowanie się do zmiany klimatu

Negatywne skutki zmiany klimatu będą w coraz większym stopniu odczuwalne i wzrosną wyzwania związane z adaptacją. Skutki zmian klimatu będą różnić się w poszczególnych krajach w zależności od sytuacji geograficznej, kulturowej, społecznej i gospodarczej oraz od ich odporności i zdolności do przystosowania. Konieczne będzie różne działania, opracowywane lokalnie, dostosowane do warunków lokalnych i włączone do zwykłego procesu planowania rozwoju. Krajowe i regionalne doświadczenie w pracach nad przystosowaniem, w tym na terenie UE i jej państw członkowskich, uwidocznili potrzebę pełnego włączenia zagadnień związanych z przystosowaniem do wielu różnych obszarów polityki, takich jak planowanie przestrzenne i regionalne, zarządzanie obszarami przybrzeżnymi i gospodarka wodna, rolnictwo i zdrowie. Doświadczenie pokazało także potrzebę pełnej koordynacji z polityką kontrolowania ryzyka związanego z klęskami żywiołowymi, oraz korzyści płynące z przystosowania opartego na ekosystemie.

Do tej pory system przystosowania w ramach Konwencji nastawiony jest głównie na zwiększenie odporności społeczeństw poprzez usuwanie luk w wiedzy (program działania z

Nairobi), lepsze planowanie (krajowe plany dostosowawcze) oraz lepszy dostęp do finansowania (fundusz adaptacyjny, ekofundusz klimatyczny). Ponadto w ramach dauhańskiej konferencji klimatycznej w 2012 r. bardziej zacieśniono współpracę międzynarodową w zakresie strat i szkód związanych z negatywnymi skutkami zmiany klimatu, w tym z efektami ekstremalnych zdarzeń pogodowych i zjawisk rozwijających się stopniowo. Istotne prace uzupełniające mają miejsce również poza Konwencją, np. w kontekście planu działania z Hyogo dotyczącego zmniejszenia ryzyka związanego z klęskami żywiołowymi.

Pytanie 5:

Jaka powinna być rola porozumienia w 2015 r. w rozwiązywaniu problemu, jakim jest przystosowanie i jak można wykorzystać pod tym względem bieżące prace prowadzone w ramach Konwencji? W jaki sposób porozumienie w 2015 r. może wpłynąć na włączenie kwestii przystosowania do głównego nurtu wszystkich stosownych obszarów polityki?

- Środki wdrażania

UE powinna popierać kompleksowe i zintegrowane podejście w zakresie środków wdrażania, w tym kwestii związanych z finansowaniem na poziomie globalnym. Obecnie dyskusje na temat finansowania dotyczące klimatu, bioróżnorodności, rozwoju i zrównoważonego rozwoju toczą się na różnych forach, mimo że potencjalne źródła finansowania są takie same. Istnieje silna potrzeba zapewnienia spójności i zapobiegania powielaniu działań związanych z finansowaniem procesu rozwoju przez ONZ. Komisja zamierza przedstawić wniosek dotyczący zintegrowanego podejścia UE do finansowania i innych środków wdrażania związanych z różnymi globalnymi procesami.

W dyskusjach na temat środków wykonawczych będzie trzeba uwzględnić możliwości mobilizacji niezbędnych środków finansowych, zarówno z krajowych, jak i międzynarodowych źródeł publicznych i prywatnych, a także opracowanie i wdrożenie nowych technologii oraz wykorzystanie mechanizmów rynkowych.

Finansowanie

Dyskusje na temat odpowiedniego finansowania, które umożliwi i ułatwi ubogim krajom realizację ich zobowiązań, oraz sprostanie wyzwaniom związanym z przystosowaniem się do zmiany klimatu, pozostaną głównym elementem prac nad porozumieniem w 2015 r. Kwestie zmiany klimatu, zarówno dotyczące łagodzenia jej skutków, jak i przystosowania się do niej, będą musiały zostać w pełni uwzględnione we wszystkich publicznych i prywatnych inwestycjach w nadchodzących dziesięcioleciach.

Trwają obecnie prace nad wprowadzeniem ekofunduszu klimatycznego w stan pełnej operacyjności. W Kopenhadze kraje rozwinięte zobowiązały się do przeznaczenia 100 mld USD rocznie na finansowanie działań na rzecz klimatu do 2020 r. z wielu różnych źródeł zgodnie z zapotrzebowaniem oraz w kontekście konstruktywnych działań w zakresie łagodzenia skutków zmiany klimatu oraz przejrzystości w ich wdrażaniu. W perspektywie 2030 r., ze względu na stały wzrost gospodarczy oczekuje się, że wszystkie duże i wschodzące gospodarki wzmocnią swój potencjał w zakresie przeciwdziałania zmianie klimatu, w tym poprzez wspólne w udzielanie wsparcia. Już teraz 32 kraje, które w ramach Konwencji uznawane są za „kraje rozwijające się”, mają PKB na mieszkańca wyższy od państwa członkowskiego UE z najniższym PKB na mieszkańca. Do roku 2020 i w kolejnych latach ich liczba prawdopodobnie jeszcze wzrośnie. Dyskusje na temat środków wdrażania w ramach porozumienia w 2015 r. będą musiały uwzględniać te nowe realia, a nawet wykraczać poza paradygmat krajów rozwiniętych i rozwijających się, aby stworzyć nowy wzorzec, w

którym większa grupa krajów będzie musiała dzielić się odpowiedzialnością za zapewnienie koniecznych środków.

Porozumienie w 2015 r. będzie również musiało opierać się na wynikach trwającej dyskusji w sprawie pozyskiwania funduszy prywatnych i innowacyjnych źródeł finansowania. Nałożenie międzynarodowych cen na uprawnienia do emisji dwutlenku węgla z międzynarodowego transportu lotniczego i morskiego mogłoby – oprócz osiągnięcia swojego podstawowego celu redukcji emisji – również pomóc w zapewnieniu niezbędnych zasobów na potrzeby łagodzenia skutków zmiany klimatu w skali międzynarodowej i środków przystosowawczych.

Technologia

Jednocześnie, do 2020 r. w ramach polityki przeciwdziałania zmianie klimatu wykorzystane już będzie wiele spośród najtańszych możliwości redukcji emisji, w szczególności poprawa efektywności energetycznej, zastosowane także zostaną najbardziej konkurencyjne rozwiązania w dziedzinie energii ze źródeł odnawialnych. W związku z tym badania coraz częściej będą dotyczyć nowych i bardziej zaawansowanych technologii. Zasadnicze znaczenie będzie miało zmniejszenie kosztów tych technologii i stworzenie odpowiednich ram politycznych do ich wprowadzenia. Stworzenie międzynarodowych ram, które mogą sprzyjać szybszemu upowszechnianiu tych technologii na poziomie międzynarodowym, jest podstawowym zadaniem Konwencji i dlatego też powstał ośrodek i sieć technologii klimatycznych. W najbliższych latach ta nowa instytucja będzie musiała wykazać swą wartość dodaną.

Mechanizmy rynkowe

Przeciwdziałanie zmianie klimatu może się powieść jedynie wówczas, gdy porozumienie z 2015 r. będzie można wdrożyć w sposób racjonalny pod względem kosztów w okresie po roku 2020. W związku z tym konieczne będzie położenie większego nacisku na wykorzystanie instrumentów rynkowych.

W UE głównym celem pozostanie zapewnienie rynkowych zachęt do zmniejszania emisji, w tym za pomocą systemu handlu uprawnieniami do emisji. Protokół z Kioto podniósł znaczenie tego innowacyjnego i elastycznego narzędzia, aby pomóc w realizacji zobowiązań dotyczących redukcji emisji. Od tamtej pory unijny system handlu uprawnieniami do emisji (EU ETS) rozwinął się – objął 30 krajów i stanowił główny bodziec do szybkiego opracowania mechanizmu czystego rozwoju w ramach protokołu z Kioto. Ponadto stosowanie cen emisji dwutlenku węgla i mechanizmów rynkowych na poziomie krajowym jest przedmiotem pozytywnego zainteresowania coraz większej liczby krajów. Dotyczy to nie tylko uruchomionego przez Australię mechanizmu ustalania cen węgla, który do roku 2015 ma się rozwinąć w pełnowymiarowy system handlu uprawnieniami do emisji, lecz również zmian na poziomie krajowym zachodzących w Korei i Chinach, jak również w niektórych stanach w USA. Ponadto kraje zaczynają badać możliwości dwustronnego wzajemnego powiązania swoich systemów handlu uprawnieniami do emisji, tak jak w przypadku UE i Australii.

Jednakże w ostatnich latach mechanizmy elastyczności były silnie krytykowane, a wszelkie dalsze zmiany lub ulepszenia (w tym porozumienie w sprawie zaawansowanych sektorowych mechanizmów rynkowych) okazały się trudne. W ciągu ostatnich pięciu lat główne postępy w zakresie instrumentów rynkowych miały miejsce na poziomie krajowym i poza Konwencją, co oznacza, że preferowane są rozwiązania dwustronne i wielostronne.

Pytanie 6:

Jaka powinna być przyszła rola Konwencji, a szczególnie porozumienia w 2015 r., w trzecim dziesięcioleciu XXI wieku w odniesieniu do finansowania, mechanizmów rynkowych i technologii? W jaki sposób można korzystać z dotychczasowych doświadczeń oraz ulepszać obecne systemy?

- **Przejrzystość i odpowiedzialność**

Poprzednie rundy negocjacji dotyczyły w szczególności poprawy przejrzystości w drodze gruntownego przeglądu systemu mierzenia, raportowania i weryfikacji. Ulepszony system powinien zakończyć swój pierwszy pełny cykl w 2015 r. Jednocześnie w ramach protokołu z Kioto zdobyto znaczne doświadczenie w zakresie rachunkowości. Obecna mozaika prawna nie przewiduje jednak solidnego systemu rachunkowości dla wszystkich. Następną rundą negocjacji stanowi wyjątkową szansę stworzenia takiego systemu z uwzględnieniem wniosków wyciągniętych z funkcjonowania systemu z Kioto. Poprawa rachunkowości jest szczególnie pożądana ze względu na stałe krajowe debaty na temat porównywalności krajowych starań z działaniami podejmowanymi w innych krajach i wynikającymi z nich decyzjami dotyczącymi poziomu ambicji. Niepewność i podejrzliwość wobec poziomów ambicji innych krajów stale negatywnie wpływa na poziom zaufania.

Porozumienie międzynarodowe o silnym wydźwięku prawnym wymaga wprowadzenia sprawnego systemu przestrzegania i egzekwowania przepisów, umożliwiającego ustalenie, czy dana strona wypełniła swoje zobowiązania, a także zapewnienia środków pozwalających stronie wypełnić zobowiązania i pociągnięcia do odpowiedzialności stron niewypełniających zobowiązań. Komórka egzekucyjna protokołu z Kioto może na przykład zawiesić uczestnictwo w międzynarodowym handlu uprawnieniami do emisji w przypadku strony, która nie wypełniła swoich obowiązków sprawozdawczych. System zapewniania zgodności z protokołem z Kioto ma zróżnicowane wyniki, a jego sukcesy były uzależnione od dostosowania procedur zgodności i ich rezultatów do szczególnego charakteru zobowiązań podejmowanych przez strony.

Pytanie 7:

W jaki sposób porozumienie w 2015 r. może jeszcze bardziej zwiększyć przejrzystość i odpowiedzialność krajów na poziomie międzynarodowym? W jakim stopniu system rachunkowości musi zostać znormalizowany w skali globalnej? Jaką odpowiedzialność powinny ponosić kraje, które nie wypełniają swoich zobowiązań?

5. PRZYGOTOWANIE GRUNTU DLA POROZUMIENIA W 2015 R.

Przez ostatnie dwadzieścia lat proces negocjacji w ramach ONZ stał się bardziej złożony – programy posiedzeń stają się coraz bardziej napięte, a coroczne konferencje stron (CoP) – coraz bardziej upolitycznione. Konferencje stron, które z jednej strony nie spełniają często nierealnych oczekiwań opinii publicznej, a z drugiej strony nie uwzględniają danych naukowych, podważają wiarygodność instytucji międzynarodowych i zmniejszają krajowe poparcie dla działań w dziedzinie klimatu. Otwarte uczestnictwo w konferencjach i proces podejmowania decyzji w drodze konsensusu często sprawiają, że przyjmuje się rozwiązania oparte na najniższym wspólnym mianowniku. Ponadto koszty tego procesu negocjacyjnego są wysokie.

Należy znaleźć możliwości zwiększenia skuteczności i efektywności negocjacji ONZ. Mogą być one następujące:

- opracowanie regulaminu wprowadzającego łatwiejszy sposób podejmowania decyzji niż na zasadzie konsensusu stosowanego w ramach Konwencji;
- zmiana częstotliwości rocznych konferencji stron, ponieważ Konwencja jako jedno z niewielu porozumień przewiduje coroczną konferencję. Ważne będzie przy tym zapewnienie stałego skupienia uwagi politycznej na zmianie klimatu, a jednocześnie niedopuszczenie do tego, by po każdym posiedzeniu spodziewano się przełomowych postępów;
- zastąpienie jednej rotacyjnej rocznej prezydencji CoP takimi opcjami, jak grupowanie krajów we wspólne prezydencje na dłużej niż jeden rok lub wprowadzenie prezydencji dwuletnich;
- utrzymanie obecnej częstotliwości formalnych posiedzeń technicznych, których intensywność prawdopodobnie wzrośnie w przyszłych latach;
- ograniczenie i konsolidacja dużej liczby określonych punktów porządku obrad, bardziej nieformalne wymiany przed formalnymi posiedzeniami technicznymi, jak również ustalenie jasnych priorytetów w celu ograniczenia ogólnych kosztów posiedzeń;
- zbadanie możliwości zwiększenia wkładu zainteresowanych stron, w tym opinii ekspertów z sektora przedsiębiorstw i organizacji pozarządowych;
- wzmocnienie roli Sekretariatu Konwencji.

Oprócz ulepszenia samego procesu negocjacji na forum ONZ, można rozważyć sposoby propagowania i poprawy współpracy z inicjatywami ukierunkowanymi na konkretne problemy, mającymi na celu ambitne działania w zakresie zmiany klimatu. Ponieważ kwestia zmiany klimatu jest coraz bardziej nagląca, wsparcie rządów i opinii publicznej mają szansę uzyskać najambitniejsze i najskuteczniejsze procesy.

Pytanie 8:

W jaki sposób można ulepszyć proces negocjacji ONZ w sprawie zmiany klimatu, aby przyczynił się do osiągnięcia i wdrożenia globalnego, ambitnego, skutecznego i sprawiedliwego porozumienia w 2015 r.?

Sukces w 2015 r. będzie możliwy jedynie przy szerokim poparciu ze strony masy krytycznej przywódców politycznych, w tym z największych światowych gospodarek. Okres poprzedzający Kioto i Kopenhagę, ale również Cancún i Durban pokazał, że jest to zasadniczy składnik sukcesu. Wygłoszone przez Sekretarza Generalnego ONZ Ban Ki-moon na konferencji w Ad-Dausze oświadczenie, że zorganizuje on szczyt przywódców światowych w sprawie klimatu w 2014 r., aby wesprzeć porozumienie w 2015 r., stanowi ważny etap w tworzeniu odpowiedniego klimatu politycznego. Grupa G20 lub kraje uczestniczące w wielostronnych inicjatywach, takich jak forum największych gospodarek świata, mogą odegrać czynną rolę w okresie do 2015 r., jeżeli wszystkie duże gospodarki świata zapewnią im wsparcie, podejmując przywództwo w dziedzinie zmiany klimatu. Ponadto UE będzie dążyć do wzmocnienia współpracy z innymi krajami spoza grupy G20, które zobowiązały się do podjęcia ambitnych działań w walce ze zmianą klimatu. Tworzenie takiego klimatu politycznego jest jednak możliwe tylko w sytuacji, gdy istnieje szerokie wsparcie ze strony społeczeństwa obywatelskiego, biznesu i innych grup politycznych. Będzie to wymagać aktywnego udziału i wsparcia ze strony parlamentarzystów,

przedsiębiorstw, społeczeństwa obywatelskiego, miast i regionów oraz innych podmiotów niepublicznych, a także ich odpowiedników w innych krajach.

Kolejnym niezbędnym elementem umożliwiającym osiągnięcie porozumienia w 2015 r. jest dawanie dobrego przykładu. Demonstrowanie w praktyce licznych korzyści, w tym korzyści gospodarczych – poczynając od modernizacji gospodarki dzięki technologiom ograniczającym emisje gazów cieplarnianych, czy to w krajach zaawansowanych, wschodzących czy też rozwijających się – a także udowodnienie, że uniezależnienie wzrostu gospodarczego od emisji gazów cieplarnianych jest wykonalne, to najlepsze sposoby przekonania wszystkich zainteresowanych stron, że wzrost gospodarczy, zmniejszenie ubóstwa, zrównoważony rozwój i przeciwdziałanie zmianie klimatu są kompatybilne i rzeczywiście pomagają w realizacji celów polityki. W ciągu ostatnich dwudziestu lat taki model przywództwa był realizowany w UE, mimo że jej udział globalnych emisjach spada i obecnie wynosi mniej niż 11 %. UE uniezależniła swoje emisje gazów cieplarnianych od wzrostu gospodarczego: emisje w UE zmniejszyły się o 18 % od 1990 r., natomiast całkowity wzrost gospodarczy wyniósł 48 %, a wartość dodana przemysłu wytwórczego w UE znacznie wzrosła.

Pytanie 9:

W jaki sposób UE może najlepiej inwestować i wspierać procesy oraz inicjatywy poza Konwencją, aby utorować drogę dla ambitnego i skutecznego porozumienia w 2015 r.?

6. KONSULTACJE Z ZAINTERESOWANYMI STRONAMI

Celem niniejszego komunikatu konsultacyjnego jest rozpoczęcie szeroko zakrojonej dyskusji z państwami członkowskimi, instytucjami unijnymi i zainteresowanymi podmiotami w Unii Europejskiej i poza nią na temat projektu porozumienia w 2015 r. w sprawie zmiany klimatu w okresie po roku 2020. Poglądy zainteresowanych stron będą badane zarówno w ramach specjalnej konferencji zainteresowanych stron wiosną 2013 r. oraz publicznych konsultacji internetowych¹.

Oprócz tego Komisja będzie współpracować z państwami członkowskimi w celu zorganizowania działań informacyjnych oraz debat publicznych w państwach członkowskich. Ponadto, aby poznać poglądy partnerów spoza UE, Komisja będzie przedstawiać i omawiać niniejszy komunikat konsultacyjny podczas posiedzeń międzynarodowych.

¹ http://ec.europa.eu/clima/consultations/0016/index_en.htm.